RESEARCH HIGHLIGHT

August 2005 Socio-economic Series 05-019

SOCIAL HOUSING IN THE CONTEXT OF RURAL DEPOPULATION

INTRODUCTION

This study examined the issue of chronic vacancies in social housing properties in rural areas of Canada where there has been significant depopulation. The four specific objectives were:

- to describe the cc .ext of social, economic, and demographic change in rural Canada;
- to summarize what is known about the extent or size of the social housing chronic vacancy problem in rural Canada, including an assessment of the financial impact of these vacancies;
- to describe the underlying causes of and issues associated with chronic vacancies in this stock; and
- to examine strategies that have been employed or considered to address the problem.

This issue is important for several reasons. First, there has been significant capital investment in the construction and maintenance of social housing in rural Canada. Chronic vacancies reduce the revenue stream and impact on the ability to cover costs and properly manage and maintain the properties. Second, there are chronic vacancies in some rural areas while there are waiting lists for social housing in most urban centres of the country. This is a signal that social housing built in some communities may no longer be needed in those locations. Third, private non-profit housing operating agreements will be coming to an end in the coming years and the long term financial viability of some of these projects with chronic vacancies may be in question. Fourth, social housing is an important contributor to the local tax base in many small towns and rural areas. Social housing provides options that might not be available through the private sector and is a visible presence of government investment in the community. When these properties are vacant, there can be a spillover effect into the broader community.

METHODOLOGY

Three separate activities were completed: a literature review; key informant interviews with one or more representatives of each provincial department or agency responsible for the social housing portfolio; and interviews with a representative from a selection of "case study" social housing properties. Five case study "regions" (where there were concentrations of chronic social housing vacancies) were identified. Within each region up to five properties were identified for an interview. The properties were selected to ensure some diversity in client types (seniors versus family), size of the properties (number and size of units) and type of social housing provider.

FINDINGS

The literature identified a number of contextual issues affecting social housing in rural communities: changing demographics, population mobility, changes in health service delivery and economic decline. In communities located in non-metropolitan regions, there is a long term trend of out-migration and population decline. In communities located adjacent to metropolitan areas, there is net population growth and some in-migration of seniors in search of better access to health care and other services. Some provinces are experiencing widespread population decline in most rural communities regardless of geography (Newfoundland and Labrador, Saskatchewan, and Manitoba). There is an aging of our population as a

Canada

CMHC SCHL
HOME TO CANADIANS

whole, and the housing we have built - social and private - may not necessarily meet the needs of this population now and into the future. Most provincial governments have rationalized and regionalized services in larger towns and cities in an effort to provide efficient and cost-effective delivery. This makes it more difficult for the aging population who remain in small rural centres to access the services they require. These combined effects are most pronounced in the smallest and more rural communities. Overall, these factors place great pressure on social housing providers to keep their units full in the face of falling demand.

Chronic Vacancies in Social Housing

Most provinces do not keep statistics on chronic vacancies and most do not have a formal definition for the situation. Chronic vacancies are defined differently in those provinces which have investigated this problem, including:

- Saskatchewan - vacant for six or more months;
- Manitoba - vacant for three or more months;
- Québec - vacant for more than four months;
- Nova Scotia - vacant and no one on the waiting list to move in;
- Newfoundland and Labrador - vacant for at least 12 months.

Manitoba and Saskatchewan have collected detailed (chronic) vacancy data for several years. Some provinces have partial information about this problem. In Québec, Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, and New Brunswick, they track vacancies in the public housing stock, but not in the private non-profit and cooperative stock. In Ontario, there is no province-wide tracking of this information because there has been devolution to the local level with minimal reporting requirements.

Despite the limited information and the lack of comparable data from one province to the next, there are some patterns to the chronic vacancy problem. The common pattern in those provinces where there are chronic vacancies is that they are almost exclusively in rural regions of those provinces.

According to the interviews, some properties built under public housing programs have chronic vacancy problems - in family units in some provinces (e.g., Newfoundland and Labrador, New Brunswick, Manitoba, and British Columbia) and seniors units in others (e.g., Nova Scotia, Manitoba, and Saskatchewan). There appear to be fewer examples or concerns in the private non-profit sector, and these problems seem to be restricted to New Brunswick and Manitoba.

The problems in family units seem to occur especially in those rural regions and communities dependent on the primary resource sector, and where economic decline has led to labour force migration. The problem in seniors projects can be found where an aging population has been migrating to larger centres to obtain better access to shopping and medical services, or where there may be better selection of units (private or social) that meet their aging-in-place needs.

Chronic vacancies also vary by unit size. Manitoba and British Columbia report chronic vacancies in bachelor units. Seniors one-bedroom units are problems in Nova Scotia, Manitoba and Saskatchewan. Family three-bedroom units were identified as a problem in Newfoundland and Labrador. Most provinces reported that the smallest properties (less than 25 units) were more likely to experience chronic vacancy problems.

Financial Impact of Chronic Vacancies

There is very little information about the full financial impacts of the chronic vacancies because most provinces (except for Manitoba and Saskatchewan) have not quantified them. In the direct delivery portfolio (the public housing stock), the provinces make annual allocations for replacements and repairs, so funds are spent whether the units are full or not. In the private non-profit and cooperative portfolios, anecdotal evidence suggests that for some properties some routine maintenance is deferred and replacement reserves are being drawn down or not replaced. Provinces have simply "absorbed the financial losses" or have contributed additional one-time capital to a property to help it get back on its feet (through refurbishing, renovation, or conversion of units to different sizes and layouts).

Causes of Chronic Vacancies in Social Housing

Rural depopulation is an overriding, but not sole, cause of chronic vacancies. This is conditioned by the nature of macro level causes, community and regional causes, and property-specific causes. There were many common causes identified in most provinces which contributed to chronic vacancies, but within each province there were different combinations of causes and effects.

Macro Level Causes: "The Big Picture Effect"

These causes are beyond the control of individual properties and the groups which own or manage them. They are big picture trends, policies, programs, and societal shifts which have an impact on communities and individual properties. Some of these directly result in chronic vacancies in rural social housing, while others have an indirect impact because they first contribute to rural depopulation. Examples of these causes include:

- aging population (fewer families);
- more smaller households;
- increase in the number of non-elderly singles in need;
- Housing Income Limits are lower than income of applicants;
- programs, acts, and regulations (e.g., Ontario Social Housing Reform Act permits an applicant to decline 3 RGI units; no "overhousing" permitted);
- increased incidence of aging in place;
- changing consumer preferences and an increase in housing options (housing with amenities and aging-in-place features; more tenure options such as life leases, condominiums, etc.)

Community / Region Causes: "The Rural Depopulation Effect"

These causes are also beyond the control of individual properties and the groups which own or manage them. Some communities and regions may be able to address some of the causes, such as imperfections in the marketplace or the problems of access to services. In other cases, there may be little that can be done, especially if, for example, the decline in the local economy (especially in the primary resource industries) is beyond local control (e.g., depletion of the resource or outside ownership of the business or industry). Examples of these causes include:

In non metro-adjacent rural communities and regions:

- current out-migration of population in all age cohorts;
- fewer people 45-64 years of age because of previous out-migration patterns;
- loss of kin and family supports;
- loss of social, health, and retail services; population moves closer to these services in more urban places;
- declining economic performance or closure of primary resource industries;

In metro-adjacent rural communities and regions:

- better housing choice;
- more amenities and services;

Oversupply of rental and social housing in some markets;

Local/regional housing market dynamics:

- re-sale of homes occupied by seniors may be difficult (less likely to move to seniors' housing);
- other housing forms such as "illegal" suites may divert potential clients.

Property / Project Causes: "The Site-Specific Effect"

Most of these causes are local in nature and the groups which own or manage the properties may have some ability or capacity to resolve them. However, the strategies adopted to address specific property-related causes must be considered in the context of the community and macro level causes as well. Examples of these causes include:

- obsolescence of units: age of units; size of units (bachelor and one-bedroom in less demand);
- poor location of property in community relative to services and other housing options;
- lack of on-site amenities (e.g., washer/dryer, recreation, common space, accessibility features);
- poor maintenance and upkeep;
- poor reputation of property;
- poor management practices;
- existing client mix may not be desirable among potential new clients (e.g., mixed incomes vs RGI only);
- structures converted from other uses may be less desirable (e.g., design, look, unit size, amenities, etc.) or not easily modified or rehabilitated.

Strategies and Solutions

In all provinces there is a genuine interest in and concern for keeping all of their social housing units within the social housing portfolio. Removing the units from the portfolio (through sale, abandonment, conversion, or demolition) is seen as an absolute last resort. The identification and implementation of strategies and solutions to the chronic vacancy problem are complex and unique to individual properties and communities. There is a need for flexibility in responding to and working with individual cases of chronic vacancies. The development of solutions begins with a detailed assessment of the root causes of the problem.

Solutions cannot necessarily be implemented in isolation. A multi-pronged approach is needed. For example, converting some existing bachelor units into one-bedroom units may, at first glance, appear to be a useful solution to attract more seniors interested in larger units, but it may also be necessary to lower the age of eligibility, or permit renting to non-elderly singles, in order to expand the potential list of eligible renters.

Portfolio Solutions

The range of portfolio-related solutions is largely in the hands of government departments and agencies responsible for social housing. The solutions identified in some of the provinces required higher level decision-making to develop changes or exemptions to existing policies and programs. These changes have facilitated greater flexibility in how the total portfolio is responding to changing conditions. In other cases, exemptions are provided at the portfolio management level (usually at the regional/district office) to individual properties to accept tenants outside of the original criteria. There have been very few cases where social housing units have been sold to the private sector. Potential solutions include:

- move units (modular, single detached);
- demolish units;
- sell units to private sector;
- change criteria for entry (permit sharing among households; lower age levels; higher income thresholds; widen geographic "region" for accepting applications);
- trade social housing units in problem area for rent supplements in higher demand areas.

Market-based Solutions

These types of solutions may be initiated by either the province/portfolio manager, or by groups or communities at the local level. They usually focus on short-term solutions to fill chronic vacancies, to generate revenue. This "buys time" for the development of longer-term solutions. The short-term nature of these solutions must be underlined. Examples include:

- rent to other social housing client groups (e.g., families in seniors housing; non-elderly singles in seniors housing);
- rent to others at full market rents (e.g., families, tourists, seasonal workers);
- offer "all-inclusive" package of services in rent (e.g., basic phone, cable);
- new advertising and marketing approaches (e.g., through churches, others).

Community-based Solutions

These solutions are largely initiated by the community or non-profit groups themselves. This occurs when there is a recognition of the problem and a desire to be creative about solutions. It may include attempts to develop a wider community dialogue about the problem. On a short- or long-term basis, a decision may be made to use some of the vacant units for purposes other than housing. This has the advantage of giving the property a larger sense of purpose, providing a reason for current occupants to remain, and generating demand for vacant units. Examples include:

- use vacancies for non-housing uses (e.g., doctor's office, clinic, meeting room, community policing, family resource centre, food bank);
- add new non-housing activities on-site (e.g., medical services);
- expand/renovate to include assisted living units, nursing care units.

Design Solutions

These solutions focus on the specifics of the property itself. The solutions may be suggested by the provincial government or by the group which owns the building. The focus is on making the units more attractive to potential clients, or significantly rehabilitating the property so that the size and types of units better meet the needs of the changing clientele. In many cases, the design solution(s) are selected after a careful process of fully investigating the cause(s) of the chronic vacancy problem, determining the viability of making changes, and identifying their costs. Examples include:

- convert to larger or smaller unit sizes to respond to demand;
- convert to accessible units or add accessibility features;
- add amenities on site (recreation, meeting space, gardens, patios, decks);
- invest in modernization and rehabilitation (paint, carpet, appliances).

Limitations / Barriers to Implementing Solutions

There were a number of common limitations and barriers to implementing solutions:

- the cost factor: one property in New Brunswick was upgraded at a cost of $8,000 per unit (funded by the province), while the costs of moving units in Saskatchewan was $40,000 per unit;
- the size of units: in seniors properties attempting to rent units to families may not work if the units are only one-bedroom, or if there is resistance from the seniors themselves;
- the higher incomes among seniors today: many potential applicants are now above the local Housing Income Limits;
- aging in place: more seniors are staying in their own home longer because home care provides support services that were not available 10 to 15 years ago and this delays entry into independent living public housing units;
- potential tenants are much more selective today; people on waiting lists may choose to wait for a vacancy in a preferred property rather than accept a unit in a less desirable property;
- the obsolescence of some units: small unit sizes and few amenities on-site in seniors properties mean people are less interested in living in them even if the rents were lower;
- low market value in rural areas, relative to the book value or investment in the property, may be a barrier to selling;
- concern about flooding the local or regional rental market with additional housing units through the sale of social housing units may be a problem;
- for pre-1986 private non-profit properties, there may be a limited number of potential renter households in the local market, including very few willing and able to pay low end market rents in a mixed income property;
- the continued residualization of renters: the renter clientele (mostly social assistance recipients) may be perceived as unattractive for both income mixing purposes and for revenue generation;
- there is a limit to the sustainability of renting to others at full market value, unless there are significant improvements to the local economy;
- there may be disagreements between communities and government over what defines a solution or a successful strategy; communities may see the demolition or removal of social housing units as "abandonment" by the government, but these solutions may be deemed a success from a portfolio management perspective; and
- the unwillingness of a community or local group responsible for a property to recognize the problem of chronic vacancies and the impacts it is having.

It is difficult to develop a comprehensive strategy or set of solutions that might be applied across an entire province. The experience in Saskatchewan (and to a certain extent, in Manitoba) suggests that having good data and establishing a process for examining the nature of the problem on a property-to-property or community-to-community basis is needed. This process should involve all key stakeholders, including communities, property managers and housing providers. This will consist in identifying the root causes and assessing potential solutions. For each potential solution, there will need to be a judicious check for any potential barriers or limitations to employing the solution, given the local circumstances and the type of chronic vacancy problem being addressed.

Conditions for Success

There are a number of conditions that need to be in place to have successful outcomes:

- Better data and information.
- Situation and solutions vary by province and by property - one size does not fit all.
- Integration of solutions into a "strategy" .
- Local community and market dynamics must be conducive to "helping the solution".
- Willingness to recognize the problem at local level.
- Provincial cash infusion usually required.
- Local will and provincial will to discuss and be flexible.

CONCLUSIONS

The chronic vacancy problem is a complex one. More information is required about the magnitude of the problem in each province and its financial impact. As rural communities continue to change and evolve, there will likely be a need to adopt a more concerted approach to the problem. Some solutions, such as moving units or selling units to the private sector, may be unpalatable but necessary over the longer term. The key point, however, is that solutions must be developed with a view to flexibility so that what is attempted in any given community respects the unique local circumstances there, and that the mix of efforts is responsive to those unique conditions.

CMHC Project Manager: Anna Lenk

Consultant: David Bruce, Rural and Small Town Programme, Mount Allison University with Tom Carter and Ed Starr

Housing Research at CMHC

Under Part IX of the *National Housing Act*, the Government of Canada provides funds to CMHC to conduct research into the social, economic and technical aspects of housing and related fields, and to undertake the publishing and distribution of the results of this research.

This fact sheet is one of a series intended to inform you of the nature and scope of CMHC's research.

To find more *Research Highlights* plus a wide variety of information products, visit our Web site at

www.cmhc.ca

or contact:

Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Phone: 1 800 668-2642
Fax: 1 800 245-9274

©2005, Canada Mortgage and Housing Corporation
Printed in Canada
Produced by CMHC 11-07-05

OUR WEB SITE ADDRESS: www.cmhc.ca

Although this information product reflects housing experts' current knowledge, it is provided for general information purposes only. Any reliance or action taken based on the information, materials and techniques described are the responsibility of the user. Readers are advised to consult appropriate professional resources to determine what is safe and suitable in their particular case. Canada Mortgage and Housing Corporation assumes no responsibility for any consequence arising from use of the information, materials and techniques described.

64121

LE POINT EN RECHERCHE

Août 2005

Série socio-économique 05-019

LE LOGEMENT SOCIAL DANS LE CONTEXTE DE LA DÉPOPULATION RURALE

INTRODUCTION

La présente étude portait sur l'inoccupation chronique des logements sociaux situés dans les régions rurales du Canada ayant subi une importante dépopulation. Elle poursuivait quatre objectifs précis :

- décrire le contexte des changements sociaux, économiques et démographiques en milieu rural au Canada;
- résumer ce qu'on connaît de l'étendue et de l'ampleur de l'inoccupation chronique des logements sociaux en milieu rural au Canada, tout en évaluant son incidence financière;
- décrire les causes sous-jacentes de l'inoccupation chronique des logements sociaux et les enjeux associés;
- étudier les mesures employées ou envisagées pour remédier à la situation.

Plusieurs raisons expliquent l'importance du débat. Premièrement, d'importants investissements ont été consacrés à la construction et à l'entretien des logements sociaux en milieu rural. L'inoccupation chronique diminue le flux de revenu, ainsi que la capacité de couvrir les coûts et de bien gérer et entretenir les bâtiments. Deuxièmement, certaines régions rurales accusent un taux d'inoccupation chronique, alors que la plupart des centres urbains du pays ont des listes d'attente pour les logements sociaux. C'est le signal que les logements sociaux bâtis dans certaines collectivités n'y sont plus nécessaires. Troisièmement, les ententes d'exploitation visant les logements d'organismes privés à but non lucratif viendront à échéance au cours des prochaines années et la viabilité financière à long terme de certains ensembles présentant des taux d'inoccupation chronique pourrait être menacée. Quatrièmement, le logement social apporte une contribution importante à la base d'imposition de bien des petites municipalités et régions rurales. Le logement social procure des options que ne pourrait peut-être pas offrir le secteur privé et témoigne de la présence du gouvernement qui investit dans la collectivité. L'inoccupation de ces logements risque de porter atteinte à toute la collectivité.

MÉTHODE

Trois activités distinctes ont été effectuées : une recherche documentaire, des entrevues auprès d'un ou plusieurs représentants du ministère provincial ou de l'agence responsable du portefeuille du logement social, ainsi que des entrevues avec un représentant de certains ensembles de logements sociaux ayant fait l'objet d'une « étude de cas ». Cinq régions (aux prises avec une concentration chronique de logements sociaux inoccupés) ayant fait l'objet d'une étude de cas ont été caractérisées. Dans chacune d'elles, jusqu'à cinq ensembles ont été ciblés pour les besoins d'entrevue. Les ensembles ont été choisis pour assurer une certaine diversité quant au type de clients (aînés et ménages familiaux), à la taille des ensembles (nombre et dimensions des logements) et au type d'organisme de logement social.

RÉSULTATS

La documentation a permis de relever des enjeux contextuels touchant le logement social dans les collectivités rurales : les changements démographiques, la mobilité de la population, les changements dans la prestation des soins de santé, le déclin économique. La tendance à long terme de l'émigration et du déclin de la population se dessine dans les collectivités situées dans des régions non métropolitaines. Par contre, les collectivités voisines des régions métropolitaines connaissent une croissance de population nette et une

Canada

SCHL CMHC
AU CŒUR DE L'HABITATION

certaine immigration d'aînés en quête d'un meilleur accès aux soins de santé et à d'autres services. Certaines provinces enregistrent dans la plupart des collectivités rurales un déclin général de leur population, peu importe la région géographique (Terre-Neuve-et-Labrador, Saskatchewan et Manitoba). On assiste au vieillissement de la population en général et les logements construits, qu'il s'agisse de logements sociaux ou privés, ne répondent pas nécessairement à ses besoins, maintenant et ultérieurement. La plupart des gouvernements provinciaux ont rationalisé et régionalisé les services dans les grandes villes dans le but d'arriver à une prestation efficiente des services. C'est encore plus difficile pour la population vieillissante qui vit dans de petites municipalités rurales d'avoir accès aux services dont elle a besoin. Ces effets combinés sont encore plus prononcés dans les petites collectivités davantage rurales. Dans l'ensemble, ces facteurs exercent des pressions sur les organismes de logement social pour qu'ils conservent leurs logements tous occupés malgré le fléchissement de la demande.

Inoccupation chronique des logements sociaux

La plupart des provinces ne conservent pas de statistiques sur le taux d'inoccupation chronique des logements sociaux et ne possèdent pas de définition proprement dite. En effet, les provinces qui ont mené une enquête sur ce problème définissent l'inoccupation chronique différemment :

- Saskatchewan – logement inoccupé depuis au moins six mois;
- Manitoba – logement inoccupé depuis au moins trois mois;
- Québec – logement inoccupé depuis plus de quatre mois;
- Nouvelle-Écosse – logement inoccupé, mais personne sur la liste d'attente;
- Terre-Neuve-et-Labrador – logement inoccupé depuis au moins 12 mois.

Le Manitoba et la Saskatchewan ont recueilli des données détaillées sur l'inoccupation (chronique) pendant plusieurs années. Certaines provinces disposent de renseignements partiels à cet égard. Le Québec, Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick suivent l'inoccupation des logements publics, mais non des logements des coopératives ou des sociétés privées à but non lucratif. L'Ontario n'a pas de mode de suivi à l'échelle provinciale de cette information puisqu'elle a délégué cette fonction aux municipalités, assortie d'une obligation minimale quant aux renseignements à communiquer.

Malgré l'information limitée et le manque de données comparables d'une province à l'autre, l'inoccupation chronique dégage des ressemblances. En effet, les provinces qui connaissent un taux d'inoccupation chronique partagent un point en commun : l'inoccupation chronique survient presque exclusivement dans leurs régions rurales.

Les entrevues ont permis de constater que certains ensembles réalisés dans le cadre de programmes de logements publics étaient aux prises avec des problèmes d'inoccupation chronique : les logements familiaux dans certaines provinces (Terre-Neuve-et-Labrador, Nouveau-Brunswick, Manitoba et Colombie-Britannique) et les logements pour aînés dans d'autres (Nouvelle-Écosse, Manitoba et Saskatchewan). Il semble exister moins d'exemples ou d'inquiétudes dans le secteur des organismes privés à but non lucratif, puisque ces problèmes semblent se limiter au Nouveau-Brunswick et au Manitoba.

Dans le cas des logements familiaux, les problèmes semblent se produire spécialement dans les collectivités et les régions rurales qui dépendent du secteur primaire et là où le déclin économique a motivé la migration de la population active. Dans les ensembles pour personnes âgées, le problème peut se manifester lorsque la population vieillissante s'est déplacée vers les grands centres en vue d'obtenir un meilleur accès aux services d'achats ou services médicaux, ou vers les endroits offrant un meilleur choix de logements (privés ou sociaux) répondant à la volonté de vieillir chez soi.

Le taux d'inoccupation chronique varie également selon la taille des logements. Le Manitoba et la Colombie-Britannique communiquent le taux d'inoccupation chronique des studios. Les logements d'une chambre pour aînés posent problème en Nouvelle-Écosse, au Manitoba et en Saskatchewan. Les logements familiaux de trois chambres sont considérés comme posant problème à Terre-Neuve-et-Labrador. La plupart des provinces signalent que les petits ensembles (de moins de 25 logements) risquent davantage d'être aux prises avec un problème d'inoccupation chronique.

Incidence financière du taux d'inoccupation chronique

Très peu de renseignements portent sur la pleine incidence financière des taux d'inoccupation chronique, étant donné que la plupart des provinces (sauf le Manitoba et la Saskatchewan) ne l'ont pas quantifiée. Dans le cas du portefeuille faisant l'objet d'une application directe (stock de logements publics), les provinces procèdent à des allocations annuelles pour les besoins de remplacement ou de réparation, si bien que les fonds sont dépensés, que les logements soient tous occupés ou pas. En ce qui concerne le portefeuille des coopératives et des organismes privés à but non lucratif, des données non vérifiées indiquent que, pour certaines propriétés, l'entretien régulier est reporté et que les réserves de remplacement sont utilisées ou non reconstituées. Les provinces ont simplement « absorbé les pertes financières » ou versé une contribution en capital ponctuelle à l'égard d'un ensemble pour lui permettre de retrouver l'équilibre (par des travaux de

remise à neuf, de rénovation, ou par la transformation de logements de tailles et d'agencements différents).

Causes de l'inoccupation chronique des logements sociaux

La dépopulation rurale est la principale cause de l'inoccupation chronique des logements sociaux, mais non la seule. Ce facteur est conditionné par la nature des causes au niveau macro, les causes communautaires et régionales, ainsi que les causes propres à l'ensemble d'habitation. De nombreuses causes agissant sur la situation de l'inoccupation chronique ont été cernées dans la plupart des provinces, mais chaque province a différentes combinaisons de causes et effets.

Causes au niveau macro : « Effet de la situation d'ensemble »

Ces causes échappent au contrôle des propriétés individuelles et des groupes qui en sont propriétaires ou en assurent la gestion. Il s'agit de tendances, de lignes de conduite, de programmes de portée générale, et de changements au sein de la société qui exercent une influence sur les collectivités et les propriétés individuelles. Certains entraînent directement des taux d'inoccupation chronique dans les logements sociaux situés en milieu rural, alors que d'autres ont une incidence indirecte parce qu'ils contribuent d'abord à la dépopulation rurale. Voici des exemples de ces causes :

- le vieillissement de la population (moins de familles);
- davantage de ménages de petite taille;
- l'augmentation du nombre de personnes seules non aînées dans le besoin;
- les plafonds de revenu pour le logement sont plus faibles que le revenu des demandeurs;
- les programmes, les lois et les règlements (ex. : la *Loi sur la réforme du logement social en Ontario* autorise un demandeur à refuser trois logements dont le loyer est proportionné au revenu; pas de sous-peuplement autorisé)
- l'accroissement du nombre d'aînés désirant vieillir chez eux;
- les changements de préférences des consommateurs et l'augmentation des options en matière de logement (logements avec commodités et caractéristiques pour vieillir chez soi; davantage d'options de mode d'occupation comme la location viagère, la copropriété, etc.)

Causes communautaires ou régionales : « Effet de la dépopulation rurale »

Ces causes échappent également au contrôle des propriétés individuelles ou des groupes qui en sont propriétaires ou en assurent la gestion. Certaines collectivités et régions peuvent être en mesure d'enrayer certaines causes, comme les imperfections du marché ou les problèmes d'accès aux services. Dans d'autres cas, peu de choses peuvent être faites, surtout si, par exemple, le déclin de l'économie locale (surtout de l'industrie primaire) échappe au contrôle de la localité (appauvrissement des ressources, secteur ou entreprises appartenant à des étrangers). Voici des exemples de ces causes :

Dans les zones et collectivités non voisines de régions métropolitaines :

- l'émigration courante de la population de toutes les cohortes d'âges;
- moins de gens dans la catégorie des 45 à 64 ans, en raison de l'émigration précitée;
- la perte d'un membre de la famille ou d'appui de la famille;
- la perte de services sociaux, de soins de santé, ou de vente au détail; la population se rapproche de ces services offerts en milieu urbain;
- le déclin de la performance économique ou la fermeture d'industries primaires;

Dans les zones et collectivités voisines de régions métropolitaines :

- le meilleur choix de logements;
- davantage de commodités et de services;

Le surplus de logements locatifs et sociaux dans certaines zones de marché;

La dynamique du marché du logement local ou régional :

- la revente de maisons occupées par des aînés peut s'avérer difficile (probabilité moindre d'emménager dans un logement pour aînés);
- les autres formes de logement comme les appartements « illégaux » peuvent détourner les clients potentiels.

Causes propres aux ensembles : « Effet spécifique à l'emplacement »

La plupart des causes présentent un caractère local et les groupes qui sont propriétaires des ensembles ou en assurent la gestion peuvent être en mesure de les enrayer. Pourtant, les mesures adoptées pour éliminer les causes propres aux ensembles doivent être considérées dans le contexte de la communauté, tout comme les causes au niveau macro. Voici des exemples de ces causes :

- la désuétude des logements : âge des logements, taille des logements (diminution de la demande de studios et de logements de une chambre);
- l'emplacement de la propriété dans la collectivité par rapport aux services et à d'autres options en matière de logement;

- le manque de commodités sur place (ex. : laveuse et sécheuse, loisirs, aires communes, accessibilité des lieux);
- l'entretien laissant à désirer;
- la réputation des lieux laissant à désirer;
- les méthodes de gestion laissant à désirer;
- la diversité des occupants peut ne pas être souhaitable parmi les nouveaux clients en perspective (ex. : locataires à revenus mixtes par rapport aux locataires versant uniquement un loyer proportionné à leur revenu);
- la transformation de bâtiments peut être moins souhaitable (ex. : conception, allure, dimensions des logements, commodités, etc.) ou se prêter difficilement à des modifications ou à la remise en état.

Stratégies et solutions

Toutes les provinces manifestent véritablement leur intérêt et leur volonté à conserver tous leurs logements sociaux à l'intérieur de ce portefeuille. Enlever des logements du portefeuille (par la vente, l'abandon, la transformation ou la démolition) est perçu comme une mesure absolue à adopter en dernier ressort. La caractérisation et la mise en application de stratégies et de solutions au problème de l'inoccupation chronique sont complexes et propres aux ensembles et aux collectivités. Il y a lieu de faire preuve de flexibilité en donnant suite à chaque cas d'inoccupation chronique. La création de solutions commence par une évaluation approfondie des causes premières du problème.

Les solutions ne peuvent pas nécessairement être mises en application isolément. Une démarche multi-volets s'impose. Par exemple, la transformation de studios en logements de une chambre peut, à première vue, sembler une solution utile pour attirer davantage d'aînés intéressés à se trouver un logement plus grand, mais peut-être faudra-t-il abaisser l'âge d'admissibilité ou autoriser la location à des personnes seules non aînées, dans le but d'étendre la liste de locataires admissibles.

Solutions liées au portefeuille

La gamme des solutions liées au portefeuille relève grandement des ministères gouvernementaux et des organismes responsables du logement social. Les solutions cernées dans certaines provinces requièrent l'intervention des décideurs des paliers supérieurs pour élaborer des changements ou des exemptions aux lignes de conduite et programmes en vigueur. Ces changements ont favorisé une plus grande flexibilité dans la façon dont l'ensemble du portefeuille réagit aux conditions changeantes. Dans d'autres cas, les exemptions sont offertes au niveau de la gestion du portefeuille (généralement au bureau de district ou bureau régional) à l'égard d'ensembles pour qu'ils acceptent des locataires ne répondant pas aux critères établis à l'origine. Il y a eu très peu de cas de ventes de logements sociaux au secteur privé. Voici des solutions possibles :

- le déménagement de logements (modulaires, individuels);
- la démolition de logements;
- la vente de logements au secteur privé;
- la modification des critères d'admission (autoriser le partage parmi les ménages; abaisser le niveau d'âge; élever les seuils de revenu; élargir la « région » géographique pour l'acceptation des demandes);
- l'échange de logements sociaux dans les secteurs problèmes contre des compléments de loyer dans les zones aux prises avec une forte demande.

Solutions liées au marché

Ces sortes de solutions peuvent relever de l'initiative de la province ou du gestionnaire du portefeuille, ou encore des collectivités ou groupes locaux. Il s'agit habituellement de solutions à court terme permettant de combler le taux d'inoccupation chronique pour générer des revenus. Cette solution permet de « gagner du temps » pour élaborer des solutions à long terme. Il faut souligner la nature à court terme de ces solutions. En voici des exemples :

- la location à d'autres groupes clients des logements sociaux (ex. : familles dans des logements pour aînés, personnes seules non aînées dans des logements pour aînés);
- la location à d'autres au plein taux du marché (ex. : familles, touristes, travailleurs saisonniers);
- l'offre de forfaits-services « tout compris » dans le loyer (ex. : téléphone de base, câblodistribution);
- l'adoption de nouvelles méthodes de publicité et de marketing (ex. : par le biais des églises, d'autres).

Solutions d'initiative communautaire

Ces solutions relèvent largement de l'initiative de la collectivité ou des groupes à but non lucratif proprement dits. Cela se produit lorsqu'on reconnaît le problème et qu'on manifeste la volonté de trouver des solutions créatives. Cela peut inclure des tentatives d'instituer un large dialogue au sein de la collectivité pour corriger le problème. À court comme à long terme, on peut prendre la décision d'utiliser quelques-uns des logements inoccupés à d'autres fins que le logement. Cette décision a pour avantage de conférer à la propriété un but plus large, motivant ainsi les occupants actuels à y demeurer

et suscitant une demande pour les logements inoccupés. En voici des exemples :

- l'utilisation des logements inoccupés à d'autres fins que le logement (ex. : cabinet de médecin, clinique, salle de réunion, bureau de police communautaire, centre de ressources familiales, banque alimentaire);
- l'ajout sur les lieux de nouvelles activités non liées au logement (ex. : services médicaux);
- des travaux d'agrandissement ou de rénovaiton pour ajouter des logements-services, logements avec soins infirmiers.

Solutions conceptuelles

Ces solutions portent sur les particularités de l'ensemble comme tel. Les solutions peuvent être proposées par le gouvernement provincial ou par le groupe propriétaire du bâtiment. La question est de rendre les logements plus intéressants pour les clients potentiels ou de remettre la propriété en état pour que la taille et les types de logements répondent mieux aux besoins de la clientèle changeante. Dans bien des cas, la solution conceptuelle est retenue après avoir mené un examen approfondi des causes du problème d'inoccupation chronique, déterminé la viabilité d'apporter des changements et caractérisé les coûts. En voici des exemples :

- la transformation des appartements en logements plus grands ou plus petits de façon à répondre à la demande;
- la transformation des appartements en logements accessibles ou l'ajout de caractéristiques d'accessibilité;
- l'ajout de commodités sur les lieux (récréation, lieux de réunion, jardins, patios, terrasses);
- des investissements dans la modernisation et la remise en état (peinture, moquette, appareils).

Contraintes et obstacles à la mise en place de solutions

La mise en place de solutions se butte à des contraintes et obstacles courants :

- les coûts : un ensemble situé au Nouveau-Brunswick a été rénové moyennant des coûts de 8 000 $ par logement (financés par la province), alors que le déménagement des logements en Saskatchewan coûtait 40 000 $ par logement;
- la taille des logements : tenter de louer des logements pour aînés à des familles peut ne pas fonctionner s'il s'agit de logements de une seule chambre ou qu'on se frotte à la résistance des aînés eux-mêmes;
- les revenus élevés parmi les aînés aujourd'hui : de nombreux demandeurs potentiels se trouvent maintenant au-dessus du plafond de revenu pour le logement;
- vieillir chez soi : davantage d'aînés demeurent chez eux plus longtemps parce que les soins à domicile leur assurent les services de soutien qui n'étaient pas offerts il y a 10 à 15 ans et c'est ce qui retarde l'admission dans des logements publics pour personnes autonomes;
- les locataires potentiels sont beaucoup plus sélectifs aujourd'hui : les gens dont le nom figure sur une liste d'attente peuvent choisir d'attendre qu'un logement se libère dans un ensemble de prédilection plutôt qu'accepter de louer un logement dans un ensemble moins souhaitable;
- la désuétude de certains logements : les petites logements et le peu de commodités d'ensembles pour aînés signifient que les gens sont moins intéressés à y vivre même si les loyers sont inférieurs;
- la faible valeur marchande des logements des régions rurales, comparativement à la valeur théorique ou à l'investissement foncier, peut constituer un obstacle à la vente;
- la préoccupation d'inonder le marché locatif local ou régional en ajoutant d'autres logements par la vente de logements sociaux peut constituer un problème;
- pour les propriétés d'organismes privés à but non lucratif d'avant-1986, il se peut qu'il y ait un nombre limité de ménages locataires potentiels au sein du marché local, dont très peu seraient en mesure de verser les loyers de la limite inférieure du marché dans un ensemble à revenus mixtes;
- la poursuite de la résidualisation des locataires : la clientèle locataire (en grande partie des prestataires d'aide sociale) peut être perçue comme peu intéressante aux fins du mixage des revenus ou de la production de revenus;
- il y a une limite à la durabilité de louer aux autres à la pleine valeur marchande, à moins que l'économie locale accuse d'appréciables améliorations;
- les collectivités et le gouvernement peuvent différer d'opinion quant à la définition de la solution ou de la réussite d'une stratégie; les collectivités peuvent considérer la démolition ou le retrait de logements sociaux comme une forme « d'abandon » de la part du gouvernement, mais ces solutions peuvent être considérées comme une réussite du point de vue de la gestion du portefeuille;
- la réticence de la collectivité ou du groupe local responsable de la propriété à reconnaître le problème de taux d'inoccupation chronique et ses répercussions.

Il est difficile d'élaborer une stratégie complète ou un train de solutions applicables à toute une province. L'expérience de la Saskatchewan (et à un degré moindre, du Manitoba) indique que le fait de disposer de bonnes données et d'établir un processus d'examen de la nature

du problème ensemble par ensemble ou collectivité par collectivité s'impose. Ce processus doit interpeler tous les intervenants clés, notamment les collectivités, les gestionnaires immobiliers et les organismes fournisseurs de logements; on cherchera à cerner les causes premières du problème et à évaluer des solutions possibles. Pour chaque solution possible, il y aura une vérification judicieuse de tous les obstacles ou contraintes possibles, étant donné les circonstances locales et le type de problème d'inoccupation chronique à régler.

Critères de succès

Voici les conditions qui doivent être en place pour donner les résultats escomptés: Il faut :

- de meilleures données et des informations plus pertinentes;
- se rappeler que le contexte et les solutions varient d'une province à l'autre et d'un ensemble à l'autre : il n'y a pas de solution universelle;
- intégrer les solutions pour en faire une « stratégie »;
- que la collectivité locale et la dynamique du marché soient « favorables » à l'égard de la solution;
- qu'il y ait une volonté de reconnaître le problème à l'échelle locale;
- habituellement un apport de fonds provinciaux;
- la volonté, à l'échelle municipale et provinciale, de discuter des problèmes et d'être flexible.

CONCLUSIONS

Le problème d'inoccupation chronique est complexe. Il faut mieux connaître l'ampleur du problème dans chaque province et de son incidence financière. Vu que les collectivités rurales continuent d'évoluer, il y aura lieu d'adopter une démarche concertée pour remédier à la situation. Certaines solutions, faisant notamment appel au déménagement de logements ou à leur vente au secteur privé, peuvent être désagréables, mais nécessaires à longue échéance. L'essentiel, c'est que les solutions soient élaborées avec flexibilité pour que ce qui est tenté dans une collectivité donnée respecte son contexte et que le dosage des efforts soit adapté à ces conditions particulières.

Directeur de projet : Anna Lenk

Consultant pour le projet de recherche :
David Bruce, Rural and Small Town Programme,
Mount Allison University avec Tom Carter et Ed Starr

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

©2005, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL 11-07-05

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

64122